



היועץ המשפטי לכנסת

סימוכין: 02167417
ירושלים, ד' בסיון התשע"ז
29 במאי 2017

לכבוד
חברי הכנסת

שלום רב,

הנדון: חסינות חברי הכנסת בקשר להשתתפות בהפגנה לא חוקית

בעקבות שאלות שנשאלתי בימים האחרונים, אבקש להבהיר את הוראות הדין בנושא שבנדון:

1. ביום 27.4.2017 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בסוגיית קיום הפגנות בסמוך לביתם של עובדי ציבור, וזאת בקשר להפגנות שהתקיימו מול ובסמוך לביתו של היועץ המשפטי לממשלה (בג"ץ 1983/17 מני נפתלי ואח' נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח').

בפסק הדין (שניתן על ידי השופט מזוז, בהסכמת השופטים דנציגר ופוגלמן) עמד בית המשפט העליון על הצורך לאזן בין זכות היסוד להפגין ולמחות כנגזרת של חופש הביטוי, לבין הזכות לפרטיות והפגיעה בעובד הציבור, משפחתו ושכניו הנגרמת מהפגנה המתקיימת בסמוך לביתו, וקבע כך:

"פעילות מחאה היא אכן מרכיב חשוב ומרכזי בחברה דמוקרטית, ובעיקר פעילות מחאה המכוונת נגד החלטות גורמי השלטון. פעילות כזו מהווה חלק חשוב מהשיח הציבורי ומהאיזונים והבלמים (checks & balances) בחברה דמוקרטית פתוחה. אך ערך זה אינו עומד ברשות עצמו. יש להבטיח כי אכן מדובר בפעילות מחאה שנועדה לקדם ערכים דמוקרטיים ולא לפגוע בהם. הפגנות, אסיפות, תהלוכות ומשמרות מחאה נועדו להגשים את חופש הביטוי והדעה ולהפיץ השקפות ודעות ולהשפיע על השיח הציבורי, ולא להפעיל לחץ פסול על עובדי ציבור על ידי הטרדתם בביתם הפרטי בניסיון לכפות עליהם החלטות שלפי מיטב שיפוטם אינן משרתות את האינטרס הציבורי. שיקול זה - בוודאי בהצטברו לשיקולים הנוספים של הגנה על הזכות לפרטיות של איש הציבור בבית מגוריו הפרטי ומניעת מטרד והפרעה לשגרת חייהם של איש הציבור, בני משפחתו ושכניו, כמו גם הזכות של אדם "שיניחו לו לנפשו" בביתו ולא להיות "קהל שבוי" למסרים של המפגינים - יש בהם כדי לבסס את הלגיטימיות של איסור על הפגנות ופעולות מחאה ליד מעונו הפרטי של איש ציבור, מקום שקיימת חלופה אפקטיבית באשר למקום קיום פעולות המחאה."

בנוסף להכרעה העקרונית הרלבנטית להפגנות כנגד אישי ציבור בכלל, מצא לנכון בית המשפט להוסיף התייחסות ספציפית להפגנות נגד היועץ המשפטי לממשלה בתפקידו כראש מערכת האכיפה הפלילית:

“ראוי לבסוף להדגיש כי היועץ המשפטי לממשלה, בתפקידו כראש מערכת האכיפה הפלילית, מפעיל סמכות מעין שיפוטית ... סמכות כזו צריכה להיות מופעלת באופן עצמאי, ללא תלות בממשלה ובמערכת הפוליטית בכלל, וללא השפעות חיצוניות אחרות. החלטות היועץ המשפטי לממשלה, בדומה להחלטות בתי המשפט, ובשונה מהחלטות נבחרים ציבור, אינן אמורות להיות מושפעות מדעת קהל או מלחץ ציבורי, אלא לשקף את החוק ואת האינטרס הציבורי שבאכיפת החוק.”

בהמשך לפסק הדין, אסרה המשטרה על המשך קיום הפגנות בסמוך לביתו של היועץ המשפטי לממשלה.

2. עתה יש חברי כנסת הטוענים כנגד אופן יישומו של פסק הדין על ידי המשטרה, ומבקשים למחות על הפגיעה, המוגזמת לדבריהם, בזכות להפגין, זאת על ידי השתתפותם בהפגנות הנערכות בסביבת מגוריו של היועץ המשפטי לממשלה, גם אם לא אל מול ביתו.

3. לאור זאת, נשאלתי האם השתתפות של חברי כנסת בהפגנות שהמשטרה אינה מתירה את קיומן בשל אופן יישומו של פסק הדין על ידיה, חוסה תחת חסינות חברי הכנסת, כלומר, האם חבר הכנסת חסין מפני הליכים משפטיים בקשר להשתתפות בהפגנה שכזו?

4. סוגיית תחולתה של החסינות העניינית (המהותית) שממנה נהנים חברי הכנסת נבחנה לאורך השנים במספר פרשות. בית המשפט העליון קבע כי “החסינות לא נועדה לאפשר לחברי הכנסת לבצע עבירות - אף לא ממניעים פוליטיים, חברתיים או ערכיים - אלא לאפשר להם לבצע את תפקידם” (דברי המשנה לנשיאה רובינשטיין בפרשה האחרונה שנדונה בבית המשפט העליון - ע”פ 6833/14 סעיד נפאע נ’ מ”י).

5. המבחן שנקבע לתחולת החסינות הוא “מבחן הגלישה” (המכונה גם “מבחן הסיכון הטבעי” או “מבחן הסיכון המקצועי”), לפיו על חבר הכנסת הטוען לתחולת החסינות העניינית על מעשים לא חוקיים שעשה, להראות, כי המעשים הללו יסודם במעשים חוקיים ולגיטימיים, אשר היוו חלק ממילוי תפקידו הפרלמנטרי. בהיעדרו של בסיס חוקי, לא תוכר הפעילות הלא חוקית ככזו החוסה תחת החסינות העניינית.

6. באחת הפרשות בית המשפט העליון אף הדגים באופן ספציפי את תחולתו של מבחן זה ביחס להשתתפות חברי כנסת בהפגנה, וכך קבע:

“חבר הכנסת משתתף בהפגנה למען עניין הקשור במצע מפלגתו. להפגנה ניתן היתר כדין. בשלב מסוים מאבדים מארגני ההפגנה שליטה עליה, והיא הופכת להפגנה אסורה. חבר הכנסת, בלהט הפעילות, ממשיך להשתתף גם בהפגנה האסורה. החסינות העניינית תעמוד לו. לא כן, אם חבר הכנסת מתכנן מראש השתתפות בהפגנה בלתי חוקית. החסינות העניינית של חבר הכנסת תעמוד לו במקרה הראשון, שכן השתתפות בהפגנה כדין בעניינים הקשורים במצב המפלגה הוא חלק מתפקידו של חבר הכנסת. הגלישה לחלק הבלתי חוקי של ההפגנה היא סיכון שחבר הכנסת עומד בפניו. כדי לשמור על חופש שיקול-דעתו אם להשתתף בהפגנה כדין, חוק החסינות מעניק לו חסינות בפני אותו חלק בלתי חוקי של ההפגנה שאליו הוא עשוי להתדרדר. לא כן אם חבר הכנסת מתכנן מראש הפגנה בלתי חוקית. ככל אורח, גם חבר הכנסת צריך להשתתף רק בהפגנות כדין. תכנון וביצוע של הפגנה בלתי חוקית הם עבירה פלילית, שגם חבר-כנסת צריך ליתן את הדין עליה.” (המשנה לנשיא (כתוארו אז) ברק בבג”ץ 1843/93 רפאל פנחסי נ’ הכנסת, ההדגשה אינה במקור).

7. סיכומם של דברים, לחברי כנסת, ככל אזרח, אסור להשתתף בהפגנות לא חוקיות, והחסינות העניינית לא תחול על השתתפות בהפגנה שמלכתחילה לא ניתן לה היתר. עם זאת, נציין, כי בשונה מאזרחים אחרים, חוק החסינות אינו מאפשר לעצור או לעכב חברי כנסת, גם אם הם משתתפים בהפגנה לא חוקית.

בברכה,

איל ינון

העתק: חה"כ יולי (יואל) אדלשטיין, יושב ראש הכנסת